

## 日華斷交後的雙邊航權交涉 (1972—1975)\*

陳冠任\*\*

1971年中華民國退出聯合國後，日本旋即於1972年與其斷交，並與中華人民共和國建立外交關係。但在日本「政經分離」的外交政策下，中華民國與日本仍然維持著經貿、航空等實質關係。領空權為二十世紀象徵國家主權的新指標之一。因此對於不斷強調臺灣是中國一部分的中共，以及在國際上追求國家主權認同的中華民國而言，航空權極具政治意

---

\*本文承蒙唐啟華老師、沈志華老師、徐淞馨老師、王文隆學長以及匿名審查員給予寶貴意見與勘誤，在此表達感謝之意。由於筆者日文尚屬初學階段，赴日尋找資料期間，感謝平田康治學長等諸好友的協助以及在日文資料上的翻譯，在此一併致謝。但所有文責由筆者自付。

\*\*國立政治大學歷史學系研究部碩士班研究生。

義。這對於強調臺灣為其領土的中共來說，自然不樂見日華間仍有實質關係存在，故其在與日本簽訂各項實質協定的同時，也要求日本斷絕與中華民國的各項實質協定。因此，對日航空問題也成了兩岸在日中建交後，在日本所展開的外交角力戰。本文將運用臺北與東京的一手史料，從中華民國的角度出發，探討中華民國的考量與決策層面。希冀能重新理解日華斷交後，雙邊之航權交涉，並提供另一種觀察的視角。

關鍵字：日華斷交、日華航空、日中關係正常化、航權

## 一、前言

1971年中華民國退出聯合國後，國際中地位受到嚴峻的考驗，許多國家紛紛與之斷交，否認其擁有國家主權的地位。1972年日本與中華人民共和國(以下簡稱中共)建交，對於中華民國的衝擊不僅是失去一名在東亞的盟友；戰後中華民國與日本所發展的諸多如經貿、經濟、航空、文化等實務關係都有可能隨著斷交而受到影響。然而，日華雙方雖斷絕了正式的外交關係，<sup>1</sup>但雙方在斷交後，旋即成立「亞東關係協會」(以下簡稱亞協)與「財團法人交流協會」(以下簡稱交流協會)兩個民間機構繼續維持兩國的實質關係，航空協定亦為雙方所維持的實質關係之一。航空維繫著兩國政府與民間人士的往來，影響層面甚廣。1944年各國簽訂了芝加哥公約(Chicago convention)，各主權國被承認享有其領空之絕對主權，<sup>2</sup>領空權遂成為二十世紀象徵國家主權的新指標之一。因此對於不斷強調臺灣是中國一部分的中共，以及在國際上追求國家主權認同的中華民國而言，航空權極具政治意義。中共強調臺灣為其領土，自然不樂見日華間仍有實質關係存在，故其在與日本簽訂各項實質協定的同時，也要求日本斷絕與中華民國的各項實質協定。因此，對日航空問題遂成了兩岸在日中建交後，在日本所展開的外交角力戰。

---

1 以下為行文方便，中華民國與日本之間的簡稱為「日華」，中華人民共和國與日本之間的簡稱為「日中」。在徵引史料的部分，「中日」為中華民國與日本，「日『中』」為中華人民共和國與日本，「匪」則是指中華人民共和國，請讀者務必辨明。

2 黃居正，《國際航空法的理論與實踐》，(臺北：新學林出版社，2006)，頁15-18。

過去對日華、日中航空問題的研究為數不多。日本學者主要聚焦於日華斷交後日本內政與對外關係，<sup>3</sup>但未能從中華民國的角度進行考察，因此研究成果較忽略中華民國在此次航權交涉中所扮演的角色。<sup>4</sup>中華民國既為雙邊交涉之一方，故實有必要針對中華民國的決策與考量層面進行考察。在斷航前後中華民國的態度與考量為何？斷航與復航的原因又為何？另一方面，日本又如何能在「政經分離」<sup>5</sup>的外交政策下，處理日華航

---

3 相關研究請參見：浦志直道，《日中建交與日台航線的變動(1972-1975)-日本因素》，(臺北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2004)。李恩民，《轉換期の中国.日本と台湾：一九七〇年代中日民間經濟外交の経緯》，(東京都：御茶の水書房，2001)。清水麗，〈日台航空路断絶の政治過程〉，《問題と研究》，25.6(東京，1996.3)，頁78-92。

4 這些研究成果大多使用當事者如馬樹禮、林金莖或記者黃天才等人的回憶錄作為史料基礎。這些回憶錄大多在批評日本「媚匪」與「親共」，難以從較寬廣的視角觀察當中的折衝樽俎，更難以觀察中華民國方面的決策與考量層面。參見：馬樹禮，《使日十二年》，(臺北：聯經出版社，1997)、黃天才，《中日外交的人與事—黃天才東京採訪實錄》，(臺北：聯經出版社，1995)、黃自進訪問、簡佳慧記錄，《林金莖先生訪問記錄》，(臺北：中央研究院近代史研究所，2003)。

5 日本戰敗後，吉田茂為了使日本從戰敗中恢復，因此採取經濟立國的施政方針。在外交上，盡量採取政治與經濟問題分而處之的原則。而其後續者多採取其外交與建國方針，使得日本成為一個「政經分離」的社會。參見：黃自進，〈「和平憲法」下的日本外交：吉田茂「經濟立國」的戰略思想(1946—1954)〉，收錄於黃自進主編，《近現代日本社會的蛻變》，(臺北：中央研究院人文社會科學研究中心「亞太區域專題中心」，2006)，頁693-742。徐淞馨，〈日本吉田內閣期中國政策的原點—以「等距離外交」為探討對象〉，《國史館學術期刊》，18(新店，2008.12)，頁165-187。此項「經濟現實主義」的政策一直到1980年代中曾根康弘內閣才轉型為「政治現實主義」。參見：何思慎，《擺盪於兩岸之間—戰後日本對華政策》，(臺北：東大圖書，1997)，頁116。

空問題？皆為本文所關注的焦點。本文將運用中央研究院近代史研究所典藏之《外交檔案》以及日本外務省外交史料館之《外交史料》，試圖勾勒此次航空交涉的原貌，藉此探討中華民國的考量與決策層面，希冀能重新理解此次日華與日中之航權交涉，並提供另一種觀察的視角。

## 二、日華航空交涉初期中華民國之態度

中華民國與日本於1972年9月29日斷絕正式外交關係後，分別成立「亞東關係協會」與「財團法人交流協會」繼續維持兩國實質交流。但甫與日本建交的中華人民共和國此時也急欲拓展與日本間的各项實務關係，而首當其衝的便是航空問題。

日中正式建交之後，日本於1972年11月派遣以外務省審議官東鄉文彥為首的代表團，其中包含外務、通產、大藏、農林以及運輸等部門官員與中共對就事務性議題進行會談。<sup>6</sup>關於日中航空協定的問題，日本希望可由北京或上海開闢一條新的歐洲航線，藉此縮短飛經北極圈或莫斯科的航程。<sup>7</sup>因此，雙方於12月5日進行會談。中共外長姬鵬飛首先表示，日中目前的航空協定是以民間性質為主，倘若日中簽訂了官方協定，那日本方面應該如何處理對華航線？因為中華民國與中共的船隻與飛機同停一處是不符合日中共同精神。東鄉則反駁稱，就其所知，在日中共同精神發出之前，就有中共的船隻已經停泊在日本港口。姬鵬飛表示這不是原則問

---

6 臧士俊，《戰後日、中、台三角關係》，(台北：前衛出版社，1997)，頁159。

7 〈傳匪要求日本停止日航台北線〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1972年11月6日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

題，是事實上處理的問題，並強調雙方的實質問題應該在日中共同精神的基礎下逐步解決。東鄉並未給予明確的回覆，僅稱將會把中共的觀點回報外務省。<sup>8</sup>東鄉代表團於7日返抵東京，表示中共對於日本廢除日華航線一事相當堅決，暗示日本必須面臨是否斷絕與中華民國飛航關係的抉擇。<sup>9</sup>

對於日中間的航空交涉，中華民國外交部則表示，雖然與日本已無外交關係，但雙方仍要維繫如文化、經濟與貿易等實質關係，而民航乃經濟的一環；同時外交部亦強調華航為「民營公司」，故希望日本政府能夠繼續維持雙方的民航合作關係。日本方面當時表示願意維持必要之日華航空關係。<sup>10</sup>

但自東鄉返日後，日本國內報紙不斷地報導日本因不願與中華民國斷絕航空關係，故非正式地向中共提出「將現在飛往臺北之日航線及飛來日本、東京、大阪、福岡之中航機改為均限於飛至琉球」。<sup>11</sup>對此種說法，亞協東京辦事處副代表林金莖特地向交流協會會長堀越禎三詢問。堀越表示此為前運輸大臣佐佐木向記者所透露的未成熟方案，其原因是中共不願

---

8 〈日中航空協定交渉の記録〉，日本外務省外交史料館藏，《外交史料》，1972年12月5日，館藏號：14-04-203/1，〈日中航空協定〉。

9 〈日本大使館報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1972年12月9日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

10 〈關於修訂中美空運協定增列中美關島航綫條款事函請查照惠辦由〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1972年11月16日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

11 〈日本大使館報部代電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1972年12月21日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

看到東京機場內同時掛有中華民國與中華人民共和國國旗之飛機。<sup>12</sup>日本運輸省表示，確有中華航空飛機停琉球或是大阪的草案，但均未定案。<sup>13</sup>堀越希冀亞協能提供中華航空與中共飛機同時停留之地名，以便舉例力爭。<sup>14</sup>但經由交通部調查，發現中華航空飛機尚未有過與中共飛機同地停留之先例，而中華航空則表示目前情勢，並不反對與中共民航機同地停留。<sup>15</sup>

日本此時也不斷地試探中華民國的談判底線與態度。1973年3月20日，交流協會臺北事務所所長伊藤博教向林金莖表示，縱使由日本政府施加壓力，日航可能還是爲了爭取延航權<sup>16</sup>與日中航線，而拒飛臺灣；況且成田機場開幕後，羽田將成爲國內機場，屆時將無海關與入國管理事務所，且華航與中國民航同時停靠的情形中共也不會同意。故目前最好的方法是華航停留在大阪不到東京。對此中華民國方面認爲，此際必須採取堅

---

12 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年1月18日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

13 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年2月13日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

14 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年1月18日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

15 〈為中華航空公司飛機與匪機同時停留一地事復請查照〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年2月9日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

16 延航權，即為國際航空法中之第五航權，又稱遠航權。係指在雙邊航權協定中，一國賦予對方自本國內因行使往返權而抵達之一點，延伸其運送至第三國的另一點的權利。參見：黃居正，《國際航空法的理論與實踐》，頁45。

決的態度，表示必須維持現在航線的決心，並配合友華議員之行動，不可輕易同意日方更改之要求。<sup>17</sup>因此，中華民國透過自民黨內友華議員如：岸信介、船田中、千葉三郎、福永一臣、堀越禎三等人，請求全力維持日華航線，並催請成立友華議員組織。<sup>18</sup>友華議員遂於3月14日成立「日華議員懇談會」<sup>19</sup>，中華民國也決定將航空交涉責任轉推給懇談會，試圖影響議會之決策。<sup>20</sup>

另一方面，日中航空交涉依然持續進行，雙方於3月10與11日進行兩次會談。中共亞洲司副司長王曉雲表示對日「台」航線之關切。日方代表以外務省亞洲局局長中江要介為團長，表明擬在不損及日中間信任關係範圍內維持日台航線。王曉雲雖未直接否定日華航線，但卻質疑大平外相已聲明「中日和約」業已失效，則有關航空業務換文亦自然取消——若日本繼續該航線，將以何為根據？日方代表團表示，日華航空業務已隨著外交關係的結束而中止，目前是依照日本航空法，准許與無外交之地區飛機飛行。王曉雲認為華航懸掛中華民國國旗，等同於日本承認「兩個中國」或

---

17 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年2月23日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

18 〈林金莖報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年3月13日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

19 關於日華議員懇談會在日華航空交涉中所扮演的角色及其作為，請參見：徐年生（徐泓馨），〈戦後の日台関係における日華議員懇談会の役割に関する研究1973-1975〉，《ジュニア・リサーチ・ジャーナル》，10（日本，北海道大學，2004），頁123-151。

20 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年4月3日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

是「一中一臺」，因而表示反對，<sup>21</sup>中共方面企圖將日華航線作為中國的地方航線處理。<sup>22</sup>日本代表團並未對於王曉雲之提問做出直接的回答，僅依照外相大平正芳在國會答詢「不妨礙日中關係範圍內維持原有班次」之談話，原則上則希望繼續維持日華航線。<sup>23</sup>

日本方面雖然打算同時維持中華民國與中共的航空關係，但起降機場的問題卻困擾著日本政府。由於中共要求起降東京與大阪兩機場，但此時兩機場已達飽和狀態，無法容納新航線；加上東京成田機場開幕又尚需年餘，中共又反對以華航「中華航空(CAL)」名義在日本機場設置辦事處，認為此已抵觸「不承認『兩個中國』與『一中一臺』」原則。如果此際中共要求減少日華間的飛行班次，中華民國方面是否能夠妥協令日本政府感到憂慮。<sup>24</sup>這對於試圖維持現狀的日政府來說顯得相當為難。因此，4月6日堀越即向亞協東京代表處代表馬樹禮針對華航名稱問題進行討論。堀越建議是否更改名稱以維持實質利益，馬樹禮以中華民國在美國有大使館，而中共願意僅設辦事處為由，盼日本能堅持立場；中華民國的態度是堅持不改名。<sup>25</sup>外交部亦認為中共與中華民國之船隻亦有同時停泊於各國之港

---

21 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年3月15日，館藏號：042.1 89012，〈中日航空〉。

22 〈中央委員會大陸工作會情報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月21日，館藏號：042.1 89009，〈中日航空〉。

23 〈國家安全局函外交部〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年3月23日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

24 〈亞東關係協會東京辦事處〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年4月3日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

25 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外

口之情事，故雙方不能停留於同一機場，實不成理由。故其堅持日華航空應維持現狀，並可與中共停留同一機場。<sup>26</sup>

日華雙方在不同的立場下，對於航權問題自然也有著不一樣的態度。日本此際仍秉持著吉田茂以來「政經分離」的外交原則，因此試圖勸說中華航空改名，以維持雙方的實質航空關係。但此時中華民國甫退出聯合國，除了外交上的困境外，政府首當其衝的便是處理島內渙散的民心。若此際中華航空爲了維持與日本間的航空往來而改名，不但是「對匪鬥爭」的失敗，中華民國亦恐此先例一開，必造成日後其它實質協定亦遵循此例，最後國家尊嚴遭到矮化。日華雙方在最初的立場上便已出現分歧，也埋下了日華斷航的遠因。

### 三、 日中航空交涉

4月16日，中共派遣廖承志於前往日本就航空、貿易、漁業等議題進行討論。23日下午大平外相與廖承志於外務省進行會談。大平表示將在近期內組團去北京，以目前與中共所達成之初步航空協定進行正式交涉。稍後廖承志拜訪藤井外務委員長，向藤井表示中國大陸所產之石油雖無法滿足日本國內之需要，年內仍可向日本輸出一百萬公噸。<sup>27</sup>廖承志向日本提

---

交檔案》，1973年4月8日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

26 〈外交部電亞東關係協會東京辦事處〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年4月24日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

27 〈報告〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年4月23日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

出石油的條件，對深陷能源危機的日本而言，自是一大誘因。此次廖承志訪日根據日外務省政務次官水野清向亞協間接告知，目前日方的主要態度為盡可能拖延，待成田機場完工時再與中共簽訂協定，以解決中華航空班機與中共班機在同一機場降落與停靠問題。但中共方面卻似乎認為在日中關係正常化後，航空協定為其他實質交涉的基礎，廖承志即向日本表示日中間漁業協定交涉與漁民出海問題將視航空協定的交涉決定之。<sup>28</sup>

廖承志此次訪問尚有其他目的存在。1960年代末，中蘇分裂，雙方甚至在1969年在珍寶島發生武裝衝突。對於存在於中國北方的危機，中共需要避免東亞其他國家與蘇聯進行合作，以維護其在東亞的安全問題與戰略考量。1970年代的石油危機，讓缺乏天然能源的日本尋求中東以外的石油供應地，因此與蘇聯簽訂共同開發西伯利亞之協定，試圖透過西伯利亞廣大的天然資源解決日本國內的能源危機。日蘇間的友好關係讓中共大為緊張，故廖承志訪日之最大目的在於牽制日本與蘇聯之接近。因此廖承志才會特地向日本表示若需要石油的話，可由大慶油田提供，並表示願意與日本共同改建大連港，以便利大型油輪停靠並供應日本石油出口，希冀日本放棄與蘇聯共同開發西伯利亞。面對中共所提出的石油條件，日本外務省也作了最壞的打算，即讓中華班機改變使用福岡及名古屋機場，以代替大阪與東京。<sup>29</sup>

---

28 〈有關航空協定問題日匪交涉情況資料〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，館藏號：042.1 89034，〈日匪航協與中日斷航〉。

29 〈有關航空協定問題日匪交涉情況資料〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，館藏號：042.1 89034，〈日匪航協與中日斷航〉。

除了廖承志訪問日本外，大平外相亦於4月26日派遣東鄉文彥前往中國大陸進行訪問，主要目的在試探中共的態度，並聽取中共對於日華航線的具體意見。<sup>30</sup>5月4日東鄉返回日本，向記者表示雙方對於日華航線仍有歧見，不知從何談判起。據日本各報分析，中共因反對「兩個中國」與「一中一臺」，故反對與中華航空飛機停在同一機場，也反對在同一機場設有兩個中國航空的辦事處。<sup>31</sup>對此自民黨在11日上午召開外交調查委員會與航空對策委員會聯席會，運輸省後藤審議官在會中說明中共在此次談判中，曾要求中共飛機與華航不得同時停靠同一機場，而後藤向中共答覆因東京大阪兩機場機位已滿處於飽和狀態，目前不可能循著中共的要求做調整，進而改變現狀。<sup>32</sup>雖然中共不斷地強調航空問題不能違背日中建交三原則<sup>33</sup>，但就日本外交官的觀察，中共的態度似乎保留著若干彈性。<sup>34</sup>

5月10日，中共代表團團長廖承志在日本與大平外相進行第二次會談，就締結日中航空協定交換具體意見。日本方面希望兩國航線趕快解

---

30 〈馬樹禮報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年4月27日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

31 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月9日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

32 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月12日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

33 日中建交三原則為：(1)只有一個中國，中華人民共和國為唯一合法之中國政府。反對「兩個中國」、「一中一臺」以及「一個中國兩個政府」的說法。(2)臺灣是中國的一部分。(3)廢除1952年所簽訂之「中日和平條約」。參見：臧士俊，《戰後日、中、台三角關係》，頁144。

34 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月12日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

決，但站在日本的立場，基本上不能廢止日華航線。中共藉此詢問，中共飛機不能與台灣同一機場起降以及中共無法同意同一日本航空公司同時航向臺灣及大陸，日本應如何處理？日本方面表示，關於上述第一點可以採取班機時間錯開的方式，但中共認為在例如氣候變化飛機故障等狀況下難免會碰頭，故堅持應將華航摒棄於東京機場之外。關於第二點，日本方面表示日本會考慮不令同一航空公司飛往兩方。停靠機場的問題，日本則有意將國際機場移往成田機場，現有羽田機場改為國內航線與臨時國際航線，因此中華航空公司可以移往東京羽田避免與中共民航機碰面。<sup>35</sup>由於廖承志不希望讓華航飛往東京，於是提議大阪機場可作為華航起落之機場，如此中共則可以接受，但日華航線允許維持至1975年為止，其後日本飛機不直接飛臺灣，但中共可同意日本香港間航線以臺北作為中途加油站。對此大平表示僅就前項建議做考慮。<sup>36</sup>

此次日中雙方並未有具體的談判內容，根據玉置和郎向亞協東京辦事處透露，中共要求將日台航線班次由37次減為21次，日航飛至臺北但不可由臺北飛向香港等地，華航亦不可由日飛往他處，即不承認日華間的「延航權」。中共並要求日航如要飛北京，則不可飛台北。中共也要求華航僅能飛福岡，但日政府並未作出任何承諾。<sup>37</sup>關於具體談判，雙方的共識為

---

35 〈中央委員會大陸工作情報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年6月16日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。

36 〈中央委員會大陸工作會情報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年6月8日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。

37 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月17日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

本年9月由中共外長姬鵬飛來日時進行具體談判，若談判順利，則可在10月大平訪問中國大陸時於北京簽訂航空協定。<sup>38</sup>

此次會談之後，大平對日本國內表示：廖承志要求迅速簽訂協定，強調如航空協定不能簽訂，將影響到其他實務協定。<sup>39</sup>在日本國內支持田中角榮首相之財經界，因受廖承志以對日提供石油、天然氣、煤炭及採購肥料、鋼鐵、化工廠之承諾，與即將來日訪問之中共大型經濟代表團的影響，正力促田中勿再顧及中華民國，迅速與中共簽訂航空協定。黨內藤山派與在野黨聯合向田中、大平施壓。日華議員懇談會認為目前難以維持現狀，有意退讓為：(1)同意中華航空每週暫減飛東京兩日，以便中共使用羽田機場。(2)日航如不能飛台灣，則可由東亞航空公司飛日華航線。外務省水野政務次官也曾試圖請馬樹禮探詢中華民國政府的最後讓步限度，但遭到馬樹禮的拒絕。<sup>40</sup>

#### 四、 外務省初擬方案

雖然日本對華交涉並不順遂，但日中間的航空交涉仍繼續緊鑼密鼓地進行。日本政府打算於6月派遣正式代表團前往中國大陸討論航空問題，且日中雙方對於使用機場一事已有共識，日本希望使用北京、上海機場，

---

38 〈中央委員會大陸工作情報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年6月16日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。

39 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月17日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

40 〈馬樹禮報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月21日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

中共則希望使用東京、大阪機場，但中共依然反對與中華民國使用同一機場。大平也認為，縱使錯開飛機降落時間，飛機有可能因故障而降落同一機場，在同一機場設置辦事處不妥。<sup>41</sup>

對於日本有可能爲了配合中共降落而減少華航飛日班次，外交部非常反對，遂於5月23日去電馬樹禮，稱若日華航空未能維持現狀，而使華航班機未能停留東京與大阪機場並享有延航權的話，華航將不惜停飛日本，且不允許日本任何航空公司飛機飛越臺北飛航情報區(Flight Information Region)。<sup>42</sup>此時日方各報皆報導日方以名古屋作爲華航停留地點，馬樹禮立即向日華議員懇談會及運輸省政次佐藤文生表示中華民國絕不同意，懇談會也於25日對外務省運輸省施壓。外務省水野政次、吉田亞洲局長、運輸省佐藤政次，後藤審議官等一致否認日方有使華航改停名古屋之意，佐藤政次還因此警告有關報社記者勿造謠。<sup>43</sup>運輸省也表示日華航線之維持，完全視旅客之需要，不贊成對中共屈服。<sup>44</sup>雖然日本政府官員全力闢謠，但華航總經理周一塵則在25日證實，日本方面曾私下與華航聯繫，希望華航飛往日本的客機改在名古屋機場起降，但遭華航所拒。<sup>45</sup>另一方

---

41 〈日中航空協定を促進〉《讀賣新聞》，1973年5月21日

42 〈外交部電亞東關係協會東京辦事處〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月23日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

43 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月25日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

44 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月26日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

45 〈華航總經理證實日曾提出無理要求，華航已予嚴厲拒絕〉《中央日報》，1973年5月26日。

面，華航愛知縣議員也於30日全體一致通過，向運輸省提出意見書反對華航班機飛入名古屋，理由為該機場對於附近居民已構成公害，不可再增加班機，且對華航空問題因具有濃厚政治色彩，將予當地帶來無謂混亂。<sup>46</sup>雖然這些證據證明了日本方面確有將華航飛往日本的客機改在名古屋機場起降的打算，但新谷運輸相與大平外相依然對外否認華航改飛名古屋一事。<sup>47</sup>

6月6日，大平外相又與日華議員懇談會等議員進行商討。大平外相表示日中通航後，中共將飛東京、大阪，日機則飛北京、上海，如華航停福岡，在福岡辦理入境手續，由福岡飛國內航線至東京，便可解決日華航線的問題；對華航經日飛美之「延航權」則可以考慮。對於大平此項提議，外交部深表反對並再次提出警告，若日本片面改變現有航線，不惜採取民航與國防兩對策。<sup>48</sup>

交流協會理事長板垣修於7月17日來華與亞東關係協會理事長張研田

---

46 〈亞東關係協會大阪辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年5月31日，館藏號：042.1 89014，〈中日航空〉。

47 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年6月3日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。此時其實日本內部並未有一的完整性的政策。例如運輸省政次佐藤文生便曾向亞協東京辦事處密告稱，運輸省初步方案華航仍飛大阪和東京，班次亦不減少，除在機場方面做必要調整外，接近維持現狀；但外務省次官水野清正卻向亞協東京辦事處訊問是否僅飛東京而放棄大阪。從運輸省和外務省對於華航停靠何處的意見尚未一致的情況來看，顯見日本政府的草案尚未擬妥。參見：〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年6月3日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。

48 〈有關中日航權問題我方提嚴重警告〉《中央日報》，1973年6月7日。

進行協商，在板垣來華前夕，中華民國於14日發表聲明，表示如果日本政府對於中共讓步，中華民國政府將不惜放棄民航機降落日本及飛越東京飛航情報區。基於互惠原則，中華民國亦不准日民航機飛越臺北飛航情報區。任何航空器未經許可侵入防空識別區(Air Defense Identification Zone)者，均視為不明飛行體予以處理，一切後果由日本自行負責。<sup>49</sup>17日，板垣修與張研田會面，板垣稱：「然日中既已發表共同公報，日本自應循此方向進行」。並表示日本對於航空協定一事仍無任何具體的方案，日政府希望維持現狀；而成田機場將於明年4月完成，屆時羽田機場將成為國內機場抑或國際機場尚未決定。<sup>50</sup>但按照大平的構想，在成田機場完工之後，羽田機場可保留為國際機場；且一切設備依舊供華航使用。若有必要，日航及其分公司可以分開經營，惟盡量避免由同一家航空公司同時經營。<sup>51</sup>

### (一) 中共的讓步

中共與加拿大於1973年6月11日訂立了「中加航空協定」，因此要實現溫哥華至北京每周一班的航線，必須經過東京並補充燃料，<sup>52</sup>所以中共

---

49 〈中華民國外交部新聞稿第422號〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年7月14日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。

50 〈日本交流協會板垣修理事長拜會亞東關係協會張研田理事長談話記錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年7月17日，館藏號：042.1 89013，〈中日航空〉。

51 〈楊次長接見日本眾議員中川一郎及參議員玉置和郎談話要旨〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年8月20日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。

52 〈中央委員會大陸工作會電外交部情報〉，中央研究院近代史研究所藏，

必須早日簽訂日中航協。但此時卻出現起降機場問題而雙方爭論不休的情況，因此中共首先提出讓步。周恩來透過訪問中國大陸的參院議長和野謙三，向日本政府轉達中共處理日華航線的方法。周提出三點看法：(1)雙方使用同一機場可不計較，但中華民國必須撤除國徽。(2)中華民國在日機場服務人員必須撤退。(3)明確規定日華航協完全消滅。<sup>53</sup>若日本願意同意上述幾點的話，中共將同意維持現狀。<sup>54</sup>雖然周恩來表示雙方可以停留於同一機場，已然解決停靠機場的問題，但卻附帶華航必須撤除機翼上國徽的交換條件。對於周恩來提出的要求，大平外相表示「做不到」，其表示「換旗」一事難使中華民國同意，技術上亦有困難。因此考慮由日航飛北京，由日航以外之飛機飛臺北，但此種調整需二、三年後方能實施，希望中共能同意過渡時期維持現狀。<sup>55</sup>從大平提出的辦法來看，其仍意圖採取繼續拖延的方式，待成田機場完工後，將雙方的飛機置於不同機場管理，如此關於華航的國旗以及名稱問題自然可以解決。

針對中共所拋出的交換條件，外務省與運輸省共同研擬解決辦法，並於10月28日擬定航空協訂三項初步草案：(1)另組公司處理日華航線。(2)機場分開使用。(3)日方只認定五星的飛機才為中國的飛機。該項草案是

---

《外交檔案》，1974年4月24日，館藏號：042.1 89016，〈中日航空問題參考資料〉。

53 〈中国. 航空協定で新提案〉《每日新聞》，1973年8月23日。

54 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年8月27日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。

55 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年9月7日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。



外交部表示此項計畫可由東京辦事處63年度光華計畫經費預算有關經費項目支應。<sup>61</sup>外交部期望該廣告刊登可以製造日本民間輿論，也可以阻止《產經新聞》過於親中。廣告刊登時間，趕在大平訪中國大陸以及日本通常國會開幕之前，期望能打動日人心理。<sup>62</sup>最後該項廣告定在11月12日以「日本中華聯合總會」等79華僑團體名義刊出，屆時也將發動國內報紙發表社論支援，並連絡美聯社將廣告文摘當日發表，以求放大效果。<sup>63</sup>13日，《聯合報》<sup>64</sup>與《中央日報》<sup>65</sup>等報紙即以旅日華僑聯名刊等廣告作為報導主題。顯見中華民國試圖運用以僑團名義刊登政治廣告的方式，凝聚旅日華僑的向心力，也可讓國內的民眾有海內外團結一致之感，藉此挽救1970年代因國際地位低落而渙散的僑心與民心。<sup>66</sup>除了平面媒體外，中華民國也運用廣播節目「自由中國之聲」，向日本民眾宣導中華民國的立場，凡外交部之任何聲明，皆迅速地翻譯成日文向日本民眾宣導。<sup>67</sup>

---

交檔案》，1973年10月31日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。

61 〈外交部電亞東關係協會〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年10月19日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。

62 〈亞東關係協會東京辦事處擬在日本「產經新聞」刊登政治廣告事〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年11月6日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。

63 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年11月9日，館藏號：042.1 89011，〈中日航空〉。

64 〈我國旅日僑團呼籲，維持中日航空線〉《聯合報》，1973年11月13日。

65 〈旅日僑團聯名刊登廣告，堅持中日航線維持現狀〉《中央日報》，1973年11月13日。

66 馬樹禮事後回憶此次登報為在日僑團支持政府的具體表現，但從《外交檔案》中來看，這種說法宣傳成分頗大。馬樹禮，《使日十二年》，頁20。

67 〈中日斷航交涉中我對日廣播檢討報告〉，中央研究院近代史研究所藏，

除了塑造國內外輿論外，中華民國也務實地籌畫應對之道。——尤其是若無法獲得東京的延航權，則飛美航線亦有中斷之虞。關於這個問題，外交部早在已有日華斷航已有風聲傳出之際，於1972年11月9日討論相關配套措施。該次會議由外交部條約司司長桂仲純、交通部政務次長朱登皋、民航局局長毛瀛初、華航董事長徐煥昇以及總經理周一塵等人進行討論。外交部方面認為，若日華斷航則藉由關島續飛美國西岸最為適宜，而外交部已向美方交涉同意修訂現行中美空運協定中的第四點「由中國<sup>68</sup>至沖繩及以外各處」之我方航線，修訂為「由中國至關島、檀香山、舊金山及洛杉磯」。美國國務院告知新增關島航線，可能進行方法有三：(1)俟東京航線正式停飛後再交涉經由關島之航權。(2)目前即交涉換文，將中華班機經由關島至美國作一種選擇，但不能與東京同時飛行。(3)目前要求東京之外增列關島航線。美方建議(1)、(2)兩項較易進行，第(3)項則較為困難。但當時眾人皆認為日華航空應該不會馬上就斷，因此目前首要目標為維持日華航線，待日華航線斷後，再與美國討論關島續飛美國問題。

69

但到了1973年底日華雙方在航空問題上有所歧異時，外交部不得不再次商討斷航後的配套措施。於是外交部長沈昌煥於11月8日接見華航董事長徐煥昇討論此問題。會中談及對於國徽、公司名稱以及延航權不可妥

---

《外交檔案》，館藏號：042.1 89018，〈中日航空問題參考資料〉。

68 此處的「中國」係指「中華民國」，下行引文亦同。

69 〈修訂中美空運協定增立中美關島航線條款座談會記錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1972年11月9日，館藏號：042.1 89035，〈日匪航協與中日斷航〉。

協，但技術問題上則可進行討論。班機班次、時間以及是否飛大阪的問題進行討論。徐煥昇稱若華航不飛大阪，改飛名古屋或福岡，所受影響不大，我國宜繼續使用飛行其他城市的權利，不必堅持一定要飛大阪。延航權問題，華航若不經由日本，仍可由關島飛往美國，可繼續維持美國航線。唯一受到的影響是臺北飛美國，在東京上機的客人甚少；惟美國飛台北，旅客往往希望經過東京。因此，貨運方面將略受影響，但飛美航線仍可維持。<sup>70</sup>外交部已擬好腹案。

## 五、日本政策的轉變

### (一) 大平正芳訪問中國大陸

面對此一僵局，中共外長姬鵬飛邀請大平外相於1974年1月3日至6日前往北京與中共交涉有關貿易等協定，隨行的主要官員有外務省條約局局長松永、經濟局手島參、亞洲局中國課長國廣道彥。大平深知自己訪問中國大陸必定會造成中華民國以及親華議員的緊張，因此請玉置議員轉告，對於中共提出迫使華航改名換幟的協議定在意料中，但請中華民國及懇談會放心，大平擬提出分別使用羽田跟成田機場以及調整班次，要求中共勿做出高度政治判斷要求華航「改名換幟」。<sup>71</sup>

---

70 〈沈部長昌煥接見華航徐董事長煥昇奉院長指示就中日航線問題談話紀要〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1973年11月8日，館藏號：042.1 89035，〈日匪航協與中日斷航〉。

71 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外

大平此行與姬鵬飛對於航空問題進行意見交換，3日與毛澤東討論有關航空協定事項，並與周恩來進行兩次長談，中共主要以石油作為談判條件。<sup>72</sup>5日大平與姬鵬飛以及周恩來進行會談，中共對於日華航空的態度表示，可以接受日華間以民間協定的方式處理航空問題，但日方需要表明對於中華民國以及中華航空之認知與態度。<sup>73</sup>周恩來也認為依照中華民國對於日本的依存情況，日本方面應當能夠向中華民國提出條件，並採取強硬的態度，周相信中華民國最後一定會向日本讓步。<sup>74</sup>

大平與姬鵬飛討論日中雙方有關航空協定的議程。在原則上約定日本自民黨內討論至2月10日止，2月中旬日政府派交涉團訪中國大陸，正式討論日中航空協訂的內容。3月中旬進行協定初簽，並從事相關具體技術事項，由日本航空與中國民航局討論包括飛航安全、管理、整備、補給、費用等問題，於4月由姬鵬飛前往東京簽署協定。5月初試飛第一班飛往東京的班機。日華航線則由日航另組公司經營，並代理中華航空在日之業務，並承受中華航空在日職員，且維持其工作。<sup>75</sup>6日大平回日本後，在羽田

---

交檔案》，1973年12月28日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

72 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月7日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

73 〈日中外相會談〉，日本外務省外交史料館藏，《外交史料》，1974年1月5日，館藏號：14-04-204/4，〈大平外相・中国首腦會談〉。

74 〈大平外務大臣・周恩來總理會談記錄〉，日本外務省外交史料館藏，《外交史料》，1974年1月5日，館藏號：03-01-1377/1，〈大平外相訪中〉。

75 〈中央委員會大陸工作會電外交部情報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月23日館藏號：042.1 89016，〈中日航空問題參考資料〉。

機場的東急大飯店向記者們表示，此次出訪除了簽訂貿易協定與決定擴大新聞記者交換事項外，大多時間皆在處理航空問題。中共在「一個中國」的原則下要求改名換幟，而大平則是堅持維持現狀。關於日中航空協定為日本政府應行決斷，如站在日中關係以誠意處理，諒能使交涉上軌道，第一步將從整和自民黨內的意見為主。顯然大平在此次訪問中已與中共方面獲得了一定的共識，中共對於「一個中國」原則下要求華航改名換幟也在大平的堅持下有所軟化，再來就剩下自民黨內部的問題。<sup>76</sup>

## (二) 自民黨的內部協議

大平回國後，開始積極協調自民黨內對於航空協定的意見。1月10日外務省內部研擬航空問題五點：(1)日航不飛華改由其他公司航線飛華。(2)日華間另定民間協定。(3)華航不飛大阪，班次減少。(4)華航與中共飛機暫均使用羽田機場，調整停留時間避免相遇，俟成田機場開辦後，中共飛機停靠成田機場。(5)華航的名稱及旗幟問題因中華民國反對可不更換，但日方將因而聲明中共為中國唯一正統政府，日中航線為國家間航線，日華航線為地方航線等等。上述方案將於11日閣僚會議中提出，並於17日召開自民黨外交調查會、外務會、交通部會、航空對策委員會等聯席會議，調整黨內意見並於19日黨大會以及21日國會復會前解決此問題。<sup>77</sup>德永運

---

76 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月7日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

77 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月10日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

輸大臣表示華航名稱、旗幟以及延航權可以不變，須由外務省發表僅承認其為航空公司名稱及旗幟；但中共向日本要求必須在China Air Line 後面加一括號(Taiwan)並撤銷華航在羽田機場之櫃檯。<sup>78</sup>日華議員懇談會副會長藤尾正行也在10日通知馬樹禮有可停飛大阪改為飛名古屋或福岡。<sup>79</sup>對於自民黨內部協議的初案，中華民國民航局長毛瀛初認為中華民國政府願意與日本討論有關民航協定「技術性問題」，但對於重大問題不會讓步。若日本另組一家新航空公司來經營東京-台北的航線，中華民國可以接受，對於華航名稱以及飛往美國、韓國的問題將不會改變立場。<sup>80</sup>

1月16日中國課課長國廣向林金莖表示政府就日華航線作出六點處理方案，決定在17日上午徵求自民黨內的同意。<sup>81</sup>其方案如下：

- (1)基於日中共同聲明，迅速締結民間協議維持日台路線(包括雙方之遠航)
- (2)稱為「日本航空」之公司將不飛行日台航線。
- (3)日政府不要求中華航空為被其意思變動其公司名稱與旗幟，但另行闡明日政府對有關該公司名稱及旗幟之認識。又日本當局言及中華航空時，將作為「中華航空(台灣)」。

---

78 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月12日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

79 〈馬樹禮報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月10日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

80 〈民航技術問題我願與日商討但對重大問題不會讓步〉《聯合報》，1974年1月11日。

81 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月17日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

(4)「中國民航」使用成田國際機場，中華航空使用羽田機場，在成田機場開辦前暫使雙方共用羽田機場，但將作時間上必要之調整。

(5)中華航空使用大阪機場之班次轉移日台雙方合意其他機場。

(6)在日本之中華航空營業所、事務所地上服務廳委託代理店或其他「事業主體」為之，但關於飛航安全及服務人員生活支安定，將作必要之考慮。<sup>82</sup>

國廣表示中共再三強調要求華航改名換幟、不得停留東京與大阪。而現在日華航線因日華雙方換文業已消滅須重新締結民間協定，故上述方案為日本在與中共談判中所能為中華民國爭取之最有利條件。日本方面的考慮在維護華航的名稱、旗幟與延航權。關於日方的闡明部分，將以中華航空僅是公司名稱、不代表國名旗幟不代表國旗。關於市內之營業所則能改為「亞東或遠東旅行社」等名稱，則可以完全維持現有之體制及人員。面對此六原則，亞協認為「中華航空(台灣)」以及(5)(6)項皆刪除，另增第五項，即關於日華間的航空協定由雙方航空公司共同商訂，如此名稱、國旗、延航權以及停留東京皆已照現狀辦理，中共的要求皆會碰壁，至於櫃檯以及大阪問題之調整可在無形中由雙方航空公司解決。<sup>83</sup>

---

82 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月17日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

83 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月17日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

### (三) 板垣修訪華

1月15日板垣修受日本政府委託抵華，並於16日與張研田會談，試探中華民國對於該六項決議之看法。張研田表示對於日航以外的航空公司飛台中華民國並無意見，但反對在中華航空之下加註「臺灣」字樣。板垣表示加註「臺灣」字樣是方便日本政府識別公司名稱以及旗幟性質，張研田云：

若謂識別公司名稱，我公司與匪公司無論在漢字與英文名稱均不同。我稱「中華航空」，匪稱「中國民航」，英文方面我稱 China Air Line 簡寫CAL，匪稱Civil Aviation of China 簡稱CAAC決無混淆可能。況我機使用羽田機場，匪機使用成田機場，目前共用使用羽田亦因時間錯開，不致產生錯誤。若出自政治目的，我方堅持反對。<sup>84</sup>

板垣則認為日本從未要求華航更改名稱以及旗幟，但大平外相認為必須闡明中共飛機為「National Carrier」外務省原擬以「中華航空」非中國之「National Carrier」方式處理，但此說法對於中華民國而言過於嚴苛，故改表明「中國民航」為「National Carrier」。張研田表示：此案中華民國是站在「對匪鬥爭」的基本立場，若凡有損中華民國尊嚴之決議，絕不考慮。關於飛大阪機場一事，板垣說在保有華航名稱旗幟以及延航權的情況下，不得不對中共做出讓步，日方最後判斷是讓出大阪。張研田稱其地位

---

84 〈報告〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月16日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

無權答覆，將會將這些建議轉達給政府，但中華民國仍以1973年7月14日所發表之聲明為基本立場。<sup>85</sup>板垣修的提議中華民國政府直到18日才予以回應，顯然中華民國仍在觀望17日自民黨對於政府處理日華航空問題協議的最終結果，盼友華議員能扭轉外務省所做出的提議。17日自民黨內部召開聯席會議，討論日華航空的處理方案，友華議員雖然以該會議不得有結論為條件參加會議，但大平對此六原則十分堅持，其說明該六項方案係參酌各方意見而成不得做任何修改。<sup>86</sup>

在確定日政府之六項決議後，張研田與板垣於18日再度會面並表達了中華民國立場，其中第一點中華民國對中日航線之立場為維持現狀，就政治觀點而言，本案為中華民國與「共匪鬥爭之問題」。中華民國秉持不與中共妥協之立場，凡對於有損國家尊嚴之安排決不考慮。至於由民間協定航空一事，中華民國表示同意。但堅持華航名稱不變，反對使用「中華航空(台灣)」之名稱。關於技術降落則可以協商，但反對營業所事務所由日方代理。<sup>87</sup>日華間的談判瀕臨破裂。

日華議員懇談會議員於18日開會決定反對大平外相所提出之日華航線處理辦法，認為除第一項外均等否認「中華民國政府」之存在，但大平

---

85 〈報告〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月16日，館藏號：042.1 89010，〈中日航空〉。

86 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月17日，館藏號：042.1 89010 〈中日航空〉。

87 〈張理事長研田接件板垣理事長談話記錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月18日，館藏號：042.1 89031，〈中日斷航〉。

表示不管中華民國如何反對，將於26日前依照自民黨內部之決議。<sup>88</sup>且在自民黨內部協議通過之後，對於中華民國採取友好態度之議員態度也發生了轉變。1月20日藤尾正行即向馬樹禮表示日本議員最後實施退黨者可能不多，因若干人士認為重要各點均已按照中華民國要求做到，且外務省也聲明：「日本擬定其與中華民國之間的航線辦法，並非和中共進行航空協定談判之一部分」。故親華議員多轉而同情大平，親華之《財經新聞》也以社論支持大平的方案。<sup>89</sup>中華民國失去了在日本議會以及民間輿論的支持後，自知日華航空維持無望，因此於28日向美國駐華大使館提出「中美航空修正案」，大使館於同日將此議案向國務院請示。<sup>90</sup>美政府表示現階段雖不欲捲入日華間的航空問題，但亦表示若華航一旦停飛東京，願意立即就關島為中途站一事展開談判，<sup>91</sup>因此中華民國已作好斷航後的後續安排。

## 六、 日華斷航

針對自民黨內部對於航空協定的決議，日華議員懇談會於1974年1月22

---

88 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月19日，館藏號：042.1 89031，〈中日斷航〉。

89 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月21日，館藏號：042.1 8909，〈中日航空〉。

90 〈本部致駐美大使館第四四二電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月1日，館藏號：042.1 89009，〈中日航空〉。

91 〈本部致駐美大使館第四四八電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月5日，館藏號：042.1 89009，〈中日航空〉。

日召開大會，馬樹禮亦出席該次會議並堅持中華民國之立場。稍後懇談會議員對於六項提議做討論，除了(1)(4)項勉予同意外，(2)(3)(5)(6)全不同意，並決定由懇談會160人聯名送自民黨黨部全力阻止在26日預算審查前通過該案。<sup>92</sup>但日本政府對於此六項原則頗為堅持，外務省亞洲局局長高島於23日再次重申一定要按照外務省方案之六項目。<sup>93</sup>30日自民黨椎名副總裁、橋本幹事長宣布將以日中共同聲明為主，並與日華民間協定同時簽訂，政府之決議應尊重黨內的意見。<sup>94</sup>面對中華民國不斷地發出威脅性的聲明，大平於31日以極具信心的口氣表示，據外務省來自臺灣的正確情報，中華民國的報復聲明僅屬於姿態，絕無採取的可能因此不值得重視。<sup>95</sup>

自民黨於2月4日召開黨內交通部會、航空對策特別委員會聯席會議，交通部會會長佐藤孝行提出修正：其中第三條修正為「日本政府對中華航空不要求變更其公司名稱及旗幟，但為避免招致誤會，將就公司名稱與旗幟性質加以措施。又日本方面言及中華航空時為考慮旅客方便，將採取措施以避免中國民航與中華航空混淆」其中第六條修正為「中華航空在日本之營業所事務所及其他地上服務之實施，將在締結民間協定時議定」。此修正案雖未通過，但將在5日的政案會中提出，藤尾正行請提供就名稱和

---

92 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月22日，館藏號：042.1 8909，〈中日航空〉。

93 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月23日，館藏號：042.1 8909，〈中日航空〉。

94 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年1月30日，館藏號：042.1 89031，〈中日斷航〉。

95 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月1日，館藏號：042.1 89009，〈中日航空〉。

旗幟方面可以忍受之文字，但外交部仍堅持將第三條與第六條全部刪除，僅作文字上的修正<sup>96</sup>。9日自民黨總務會議中決定，日華民間協定若不能談妥，日中航空協定亦無法進行談判。<sup>97</sup>同日，自民黨正式發表決議。<sup>98</sup>大平成功地整合了自民黨內部的意見，在自民黨與外務省對於日中與日華航線問題有所共識之後，日華航空的未來就看中華民國政府的態度。

日本政府派遣板垣修於2月28日訪華試探中華民國對於日本所擬之最終方案的態度。板垣於3月2日與張研田進行談話。此次談話板垣攜帶日華民間協定之草案希望與中華民國討論草案之相關細節。張研田表示草案內容大多為技術性質，故此草案是在政治性問題解決後為前提下所提出之方案。板垣表示日方認為政治性問題非即可解決，故先提出技術性問題，希望能同時進行。板垣首先希望海峽兩岸的政治鬥爭不要在日本國內施行，政治問題盡量以現實的方法解決，但現實解決方式可能會令中華民國感到不悅，因此希望中華民國諒解。<sup>99</sup>從板垣攜帶草案的態度來看，日方希望能夠避開政治問題與中華民國直接交涉民間航空協定，但中華民國卻在「與匪鬥爭」的立場下，希望政治問題優先解決。再來雙方開始討論六原

---

96 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月5日，館藏號：042.1 8909，〈中日航空〉。

97 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月28日，館藏號：042.1 8909，〈中日航空〉。

98 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年2月10日，館藏號：042.1 89009，〈中日航空〉。

99 〈亞東關係協會理事長張研田與日本交流協會理事長板垣修談話記錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年3月2日，館藏號：042.1 89009，〈中日航空〉。

則內的問題，有關代理店板垣表示中華航空在日機場的營業所可以用替身公司的方式進行，人員業務還是可以由中華航空統籌。對於名稱問題，板垣表示爲了避免混淆還有必要，其認爲中共已從原先的斷航決策中讓步，此爲不得不之措施。但中華民國對此仍全面反對，此次會談雙方並無共識。<sup>100</sup>

雖然日華間難以取得共識，但並未影響到日中之間的交涉。3月13日中共亞洲司副司長王曉雲向前往北京交涉航空事宜的小川代表團表示，日中間的其他關係並無其他太大問題，不希望在此問題上有所延宕，進而阻礙兩國關係。<sup>101</sup>日本擬談判停靠機場與延航權的問題，但中共卻希望日本能堅持「原則問題」—即對於日中建交三原則的確實執行。針對日華航空問題，王曉雲表示於上次大平外相訪中時，雙方即有共識，中共政府希望日本政府能有一正式聲明。大平亦表示，日本政府將會對於日華航線做出具體表現發言，此一發言將會與中共討論後再行發表。<sup>102</sup>

日方擬於21日派遣外務省、運輸省、大藏省等七人赴中國大陸，期於4月中簽訂航空協定。<sup>103</sup>針對國內的反對聲浪，大平亦於27日眾院外務委員會

---

100 〈亞東關係協會理事長張研田與日本交流協會理事長板垣修談話記錄〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年3月2日，館藏號：042.189009，〈中日航空〉。

101 〈日中航空協定(第253号) S.49.3.13〉，日本外務省外交史料館藏，《外交史料》，1974年3月13日，館藏號：20-04-1176/1，〈日中航空協定〉。

102 〈日中航空協定S.49.3.14〉，日本外務省外交史料館藏，《外交史料》，1974年3月14日，東京：外務省外交史料館藏，館藏號：20-04-1176/7，〈日中航空協定〉。

103 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外

強調若不能早日簽訂日中協定，將有損國際信用，且表示如果認為日中航空協定延緩簽訂，則日華航線可以無限期維持此為不可能的幻想。田中首相也於29日眾院預算委員會說明在本屆國會完成日中航空協定的決心。<sup>104</sup>

4月10日，藤尾正行向外透漏了大平外相預備在日中簽訂航空協定時發表聲明表示：「華航飛機上的旗幟並非國旗，而中華航空亦非代表國家之航空公司」，<sup>105</sup>此即為「公電洩漏」事件。<sup>106</sup>田中與大平於11日會談協議後表示，不因「公電洩漏」而影響與中共之談判，並電小川大使繼續交涉盡早完成。<sup>107</sup>同日，藤尾密告亞協東京辦事處，日中航空協定依照計畫進行，對於「六原則」絕不改變，田中與大平認為在發表該聲明後中華民國不會採取報復行動。<sup>108</sup>中華民國對此再度發表聲明，表示若日本忽視中華民國之航權的話，將禁止日本民航機飛越臺北飛航情報區及防空識別區。<sup>109</sup>14日沈昌煥與國防部、經濟部、交通部、民航局、華航以及亞協等

---

交檔案》，1974年3月20日，館藏號：042.1 8909，〈中日航空〉。

104 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月1日，館藏號：042.1 89032，〈中日斷航〉。

105 〈日議員藤尾正行宣佈大平準備發表有關日匪航協聲明〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月10日，館藏號：042.1 89032，〈中日斷航〉。

106 關於「公電洩漏」的詳細過程，請參見：徐年生（徐淞馨），〈戰後の日台關係における日華議員懇談会の役割に関する研究1973-1975〉，頁140-141。

107 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月12日，館藏號：042.1 89032，〈中日斷航〉。

108 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月11日，館藏號：042.1 89032，〈中日斷航〉。

109 〈中華民國外交部新聞稿第62號〉，中央研究院近代史研究所藏，《外

部會商討斷航措施，表示外交部已電令駐美大使館向美國務院接洽飛美事務，並向國防部表示，若一旦採取斷航措施，將做必要之因應措施。<sup>110</sup>

針對中華民國所反對的各點，日本政府除了營業所稍有讓步外，其餘兩項則堅持維持自民黨內所取得的共識。但日政府仍預留與華談判的空間，4月15日外務省希望大平能在談話中避免直接提到「青天白日旗」，以緩和中華民國的反感。<sup>111</sup>大平也在19日上午例行內閣會議中，就華航所懸掛國旗認識表明做出說明，其表示這項文件只是口頭說明，並不見諸於文字，且只針對中共表明立場，並不對第三國作出任何表明。其認為日中航空協定簽訂後距離通航仍有半年，這段時間可以爭取臺北方面的諒解。<sup>112</sup>此時大平的態度已經相當明顯，即先與中共簽訂航空協定，再與取得中華民國的諒解。20日，大平在宣布與中共簽訂航空協定的同時，希望也同時以民間的方式維持日華航空。接著日本政府針對「中華人民共和國政府」表明基於日中聯合公報，日政府自公報發布起即不認為臺灣所屬飛機上的旗幟是代表一個國家的國旗，也不認為中華航空是一家代表一個國家的公司。<sup>113</sup>同日，外交部長沈昌煥發出聲明稿，中止日華間的航空往來，並嚴禁日本民航機飛越臺北飛航情報區與防空識別區，一旦飛入該區則視為不

---

交檔案》，1974年4月13日，館藏號：042.1 89020，〈中日航空問題新聞稿、談話紀錄等〉。

110 〈檢討日將損害中日航線問題，外交部要有關首長商訂斷航措施〉，《中央日報》，1974年4月15日。

111 〈亞東關係協會東京辦事處報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月16日，館藏號：042.1 89032，〈中日斷航〉。

112 馬樹禮，《使日十二年》，頁35。

113 黃天才，《中日外交的人與事—黃天才東京採訪實錄》，頁277。

明飛行物，後果由日本自行承擔，<sup>114</sup>日華之間最終斷航。在宣佈斷航的同時，國民黨文工會通知各媒體在報導中需強調中華民國斷航之措施為基於國家與民族尊嚴高於一切之立場，試圖透過控制媒體言論內容的方式，在中華民國外交面臨困境之際，藉由日華斷航凝聚國內渙散的民心。<sup>115</sup>

## 七、日華復航

中國民國於1974年4月20日宣布與日本斷絕航空關係後，引起美國方面的注意，駐美大使館公使陳岱礎於5月7日與助理國務卿殷格索(Robert S. Ingerso, 1914-)見面，殷氏表示此次斷航並非日本情報錯誤而是在於中共方面壓力過大，因而導致日華斷航。殷氏並詢問中華民國之復航條件為何。<sup>116</sup>外交部表示日華斷航的主要原因在於日本汙辱中華民國之尊嚴，此原因猶在，則無復航之可能。<sup>117</sup>24日外務省事務次官東鄉文彥於東京帝國飯店向日本記者稱，關於日華航線日本政府現階段無法採取任何行動，唯有中華民國方面考慮重新開始方能處理。斷航初期日華雙方在表面上均採

---

114 〈中華民國外交部新聞稿第73號〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月20日，館藏號：042.1 89020，〈中日航空問題新聞稿、談話紀錄等〉。

115 〈中國國民黨中央委員會文化工作會宣傳通報第467號〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年4月20日，館藏號：042.1 89033，〈中日斷航〉。

116 〈沈劍虹報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年5月8日，館藏號：042.1 89006，〈中日航空〉。

117 〈外交部電駐美大使館〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年5月9日，館藏號：042.1 89006，〈中日航空〉。

取強硬的態度。

即便如此，日本仍私底下與中華民國進行接觸，希冀能討論復航一事。但中華民國仍然堅持認為此次斷航以汙辱中華民國之尊嚴，若此一原因仍在，則復航無從談起。展現其強硬的態度。<sup>118</sup>東鄉文彥甚至於7月11日與馬樹禮在帝國飯店密談，詢問復航的可能性，但馬樹禮向東鄉表示目前沒有復航的打算。雖然馬樹禮對外採取強硬的態度，但私下向外交部建議原則上希望可以復航。<sup>119</sup>

中華民國方面早已預料復航的可能性並擬好對策，基本態度是對於日本政府與民間所做之復航，呼籲不宜有任何積極的反應，而應繼續堅持。如日本要求復航時，則應向日表示針對大平4月20日之談話作出適當之表示。且決定在大平任內不與談判，目前應策動日方各階層對於大平進行攻訐，促使大平去職以打開復航之僵局。<sup>120</sup>

1974年6月18日新任日本外相木村俊夫對外表示，希望早日締結與中共間的和約以及恢復日華間的民間協定。<sup>121</sup>中共於7月15日派遣中共民航總局國際業務副局長劉遠進前往日本討論日中航空通航實務談判的具體內容。中共要求日本對日華航線恢復應表明態度，若日方不表明態度的話與具體

---

118 〈外交部電東京辦事處〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年5月28日，館藏號：042.1 89006，〈中日航空〉。

119 〈馬樹禮報部電〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年7月13日，館藏號：042.1 89005，〈中日航空〉。

120 〈國家安全局函外交部〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年6月21日，館藏號：042.1 89006，〈中日航空〉。

121 〈日新外相發表談話希望恢復中日民航〉《聯合報》，1974年7月18日。

提出有關日華航線恢復之見解的話，屆時中共代表團團長王建功將不準備來日參與談判。日本方面認為有關日華航線問題，在大平外相於簽訂協定時已發表談話，今後日華航線問題只是民間問題，不必再涉及政府層面。中共對此說法感到不滿，故持杯葛的態度，日中航空問題談判緩慢。是故，估計在9月29日，日中建交兩周年紀念上，日中只能開放北京、東京每星期一班機，其他上海、大阪、以及延航權等問題，視日本如何處理日華航線而定。<sup>122</sup>雖然日本有意與中華民國復航，但在與中共正式簽訂航空實務協定前，日本政府還是盡量避免因日華航空而使得日中航空談判有所延宕。因此木村在8月1日表示：「(大平)外相的談話將被支持與遵循」。<sup>123</sup>最後日中於8月27日簽訂了「日中航空技術協定」。<sup>124</sup>在與中共的航空實務協定簽訂之後，日本政府開始積極透過各種管道與中華民國討論復航。

自12月9日宮澤喜一任外相起，日華雙方開始積極會談，但恐因消息外漏而有所變卦，因此交涉過程與內容全部對外保密。宮澤先在1975年2月8日主動邀請馬樹禮討論復航問題，<sup>125</sup>並於3月4日透過密函向馬樹禮表示願意利用國會答辯的內容修正大平過去的聲明，以期恢復日華航線。中華民國提出四點要點：(1)要先表明日華斷交的不幸。(2)要聲明承認中華

---

122 〈中央委員會大陸工作會電外交部情報〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年8月27日，館藏號：042.1 89019，〈中日航空問題參考資料〉。

123 〈木村外相支持大平汗辱我國國旗談話〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年10月11日，館藏號：042.4 90003，〈中日復航〉。

124 〈國家安全局函外交部〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年10月11日，館藏號：042.1 89019，〈中日航空問題參考資料〉。

125 馬樹禮，《使日十二年》，頁67。

民國的存在。(3)要承認中華民國的國旗。(4)要明確表示將來兩國互尊互惠。4月9日宮澤表示接受中華民國所提之意見，但須在文字上作若干修改，中華民國的態度也不再強硬，表示願意接受。<sup>126</sup>後因日本國會延期，7月1日宮澤外相在參院外交委員會中面對秦野章議員詢問對於青天白日旗的看法為何？宮澤表示：

記得本人曾在眾院外交委員會上答覆過。本人認為，去年春，日本有關青天白日旗言論招致誤解，誠屬不幸。然而秦野委員所指之事實，亦即那些國家承認青天白日旗為國旗之事實，包括日本在內，任何人都不能否定。<sup>127</sup>

宮澤依照了與中華民國所協調之回答方式，建立了復航的基礎。有趣的是，宮澤在談話中提及的「在眾院外交委員會上答覆過」，即其在2月1日在眾院曾表示：

憑本人記憶所及，大平外相答辯之要旨為：由於承認「臺灣」為國家之國家甚多，對這些國家而言，「臺灣」是國家，青天白日旗是國旗，乃客觀事實。吾人並非不知此一事實，惟從日本為主體的認識而言，不認為那是國旗。<sup>128</sup>

宮澤將日本政府之立場分兩次敘述，先在2月1日在眾院表示日本不承認青天白日旗為國旗，隨後於8日主動邀請馬樹禮進行會談表達善意，在與中

---

126 馬樹禮，《使日十二年》，頁68-72。

127 〈中日復航與日匪關係〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年7月19日，館藏號：042.1 89019，〈中日航空問題參考資料〉。

128 〈中日復航與日匪關係〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1974年7月19日，館藏號：042.1 89019，〈中日航空問題參考資料〉。

華民國取得共識後，在7月1日談話中多了「記得本人曾在眾院外交委員會上答覆過」，此句話係將秦野章之詢問與在眾院之談話相結合。意即宮澤就「日本政府」的觀點而言，青天白日旗並非國旗，但日本又不能夠否定「第三國承認青天白日旗為一個國家國旗」此一事實狀態。就談話本質上而言，宮澤的談話並未脫離與否認大平的談話內容之範疇。

雖然宮澤已發表談話，日華復航已有了依據，但馬樹禮決定待日本國會休會後再向國內公布消息。<sup>129</sup>故直到7月9日《中央日報》才刊出有關日華復航的新聞，但對於宮澤的談話內容有所更動，報導內容如下：

去年春間由於日本政府對於青天白日旗所作的談話招致誤解，誠屬不幸。承認中華民國的國家都認為青天白日旗為國旗，對於這個事實，包括日本在內，任何人都不能否定。<sup>130</sup>(底線為作者所加)經過新聞選擇性擷取與修改後，不但隻字未提宮澤言及過去曾在眾院外交委員會答覆過此問題，且刻意將宮澤所言之「事實」模糊化。原本的宮澤所言之「事實」語意相當明確，即「第三國承認青天白日旗此一事實狀態」。但在報導中此一「事實」卻相當模糊不清，顯然中華民國試圖利用新聞媒體，將此一「事實」模糊成「青天白日旗是國旗此一事實」，讓中華民國得以在「青天白日旗之尊嚴已恢復」的基礎下與日復航。

最後由亞協與交流協會於1975年7月9日在台北簽訂《亞東關係協會與

---

129 黃天才，《中日外交的人與事—黃天才東京採訪實錄》，頁291。

130 〈日政府表明尊重我國旗尊嚴，中日航線將可恢復，雙方今簽署同意書〉，《中央日報》，1975年7月9日。

財團法人交流協會間關於維持民間航空業務之協議》<sup>131</sup>。華航班機於8月10日第一架班機經過日本飛往美國，<sup>132</sup>日本方面由日航在9月12日另組亞洲航空公司處理對華航空，<sup>133</sup>日亞航之班機也於15日飛抵臺灣，<sup>134</sup>日華航空問題大致獲得解決。雖然其中仍有若干問題存在，<sup>135</sup>但在保有國家尊嚴的基礎下，這些細節就似乎就不這麼重要了。

## 八、 結論

綜上所述，大平外相承襲了日本自戰後所實施的「政經分離」政策，在對華斷交後，採取「政治中國，經濟台灣」的外交方針。<sup>136</sup>是故在對華航空問題上，企圖能避開政治問題，同時維持與中華民國以及中共的航空關係。因此大平對於日華航線的解決方案本欲將華航與中共的飛機分別停

---

131 〈亞東關係協會財團法人交流協會間關於維持民間航空業務之協定〉，中央研究院近代史研究所藏，《外交檔案》，1975年7月9日，館藏號：042.189019，〈中日航空問題參考資料〉。

132 〈中日航線昨天復航，華航班機經日飛美〉《聯合報》，1975年8月11日。

133 〈亞航酒會慶祝成立〉《中央日報》，1975年9月13日。

134 〈日本亞航班機中午飛抵台北〉《自立晚報》，1975年9月15日。

135 華航在日本所準備的工作一直受到阻礙，諸如不能成立分公司，以及地勤工作可能由日亞航代理。且華航在東京羽田機場的日亞航櫃台前只有一小塑膠牌寫著CAL 且牌子為活動式隨時可以取下。華航在東京亦無聯絡處，僅在銀座帝國飯店租了間房間。且在成田機場完工以前，在羽田機場仍廣播「中華航空公司(台灣)」與「China Air Lines Based in Taiwan」。參見：〈中日復航後華航在日仍受阻礙〉《中國時報》，1975年9月16日、〈中國打壓台日航權談判，未料讓華航獨出風頭〉《自由時報》，2002年2月4日。

136 何思慎，《擺盪於兩岸之間—戰後日本對華政策》，頁93。

靠羽田及成田機場，使雙方「眼不見為淨」。如此，所有的政治問題即可解決。故大平一開始是採取拖延的態度，欲待成田機場完工後再開始進行談判。惟成田機場的工程進度卻因為當地居民反對而一再拖延，迫使大平不得不改變其對於航空的政策，試圖擬定中華民國與中共都可接受的辦法。

相較於日本外交的「政經分離」，對於處於對峙狀態的海峽兩岸政府而言，對日航空則充滿了政治性。中共最初要求日本完全斷絕對華航線，但又受制於中蘇摩擦的壓力下，為了避免日本與蘇聯過於接近，因此不得不對日本多方讓步。甚至願意提供石油輸出到日本並與日本共同改建大連港，以便利大型油輪停靠並供應日本石油出口。中共以石油為條件，一來可以防止日本過於親近蘇聯，二來可利用日本在能源上的缺乏，以此做為簽訂航空協定的條件。

雖然中共在日華航線上讓步，但在「一個中國」的外交原則上依舊要求華航應更名改幟。日本深知中華民國絕不會同意，遂再次要求中共更改此一提議。中共也因1973年與加拿大簽訂航空協定，急欲獲得經東京飛往美加的「延航權」；另一方面，中共亦希望趕快締結航空協定以便其他務實協定之談判，所以最終還是做出讓步，不要求華航改名換幟，但日本需對於華航的名與幟的認知作出解釋。這也使得日華斷航成了不可避免之事。

相較於中共對於國際冷戰局勢的考量，中華民國在此次航空交涉中較偏重於國家尊嚴的追求與國內輿論的塑造。此時，中華民國在國際上面臨到退出聯合國以及各國紛紛與其斷交的外交困境，在國內則需處理因國際地位驟降而散換的民心，若未能在日華航空交涉上展現國家尊嚴的話，那國際地位低落加上民心渙散，對於國家安定將造成影響。

在交涉初期中華民國願意與中共停留同一機場，其並不在乎「漢賊不兩立」的問題。俟中共向日本提出日華航線可以繼續經營，但華航必須改名換幟時，中共此一提議觸碰到中華民國此時最敏感的話題—「名正」問題，故中華民國堅持反對改名換幟。主要原因為恐此先例一開，爾後之實務協定也以此作為例的話，那中華民國的國格將因此而矮化。雖然後來中共在日本的要求下讓步，但日本方面將表示不承認青天白日旗為國旗，此點讓正值國際地位驟降的中華民國來說，更是難以接受，因此伏下了斷航的原因。在無法妥協的情況下，中華民國為了保住僑心以及與日本之其他實質關係，運用了控制媒體塑造輿論的方式，不但暗中以華僑團體的名義在日進行宣傳，也在國內各大報進行宣傳活動，試圖營造出國內外同胞團結一心共同對抗日本之「媚匪」行爲，藉此提振民心。

最後日華航空仍以斷航收場，針對日華為何斷航學者們各持不同的意見。<sup>137</sup>從《外交檔案》來看，1975年1月17日自民黨內部做出決議以及得知大平將否認青天白日旗為國旗時，中華民國就已準備斷航。可是中華民國過於相信「日華議員懇談會」的影響力，相信懇談會的議員會以集體退黨做威脅，進而改變自民黨內部的航空決策。但到了1974年1月20日，藤

---

137 清水麗認為日華航空斷絕是因為大平外相的談話所導致，因為發表聲明與斷航是同一天。李恩民則反駁此說法，其認為在「公電洩漏」前3個月即1974年1月18日的媒體報導中就顯示日本將會表明青天白日旗不是國旗之聲明，所以該說法並不合理。但李恩民認為日華斷航的主要兩個原因為：(1)由於日華航線由國家之間的關係轉變成地方關係，中華民國必須採取報復行動。(2)斷航的決策給予日本親華派議員很大的政治武器，得以進行政治鬥爭。參見：浦志直道，《日中建交與日台航線的變動(1972-1975)-日本因素》，頁84-84。

尾正行向馬樹禮告之退黨議員可能不如預期，且日本國內之輿論也傾向大平外相，外交部自知失去了日本國內上下的支持，乃決定在28日通知美國提出「中美航空修正案」，在確定美華航線無中斷之虞後，中華民國已做出斷航的決定。至於外界之所以會認為日華斷航係因大平外相於4月20日之談話所導致，是因為外交部的斷航聲明在大平斷航後隨即發出。其實斷航電文早已在外交部內一改再改，並於19日凌晨電至東京辦事處，<sup>138</sup>一旦大平發表完談話，臺北與東京立即同時發表斷航聲明。所以斷航原因主要是中華民國考慮到在已失去在日本國內之支持，難以改變日本政府之立場。加上對美航線已無後顧之憂，且可透過斷航後的輿論宣傳提振民心，所以決定斷航。

日華斷航後，外交部內決議保持高姿態不與日本討論復航問題，主要的考量點還是在國內的民心。中華民國意圖讓日本主動讓步以強化中華民國在國際上的尊嚴。日本雖自日華斷航起，不斷地與中華民國接洽復航之事，卻因尚未與中共正式簽訂航空實務協定，故日本僅能對華表示善意，不願因日華復航之事讓日中間的談判有所延宕。中共在與日本簽訂航空協定後，仍希望能夠按照原計畫徹底斷絕日華間的航空關係。惟日本方面表示日華航線已成民間協定，不必再涉及政府層面，縱使中共不滿也只能百般無奈地接受。少了中共的因素，日華復航才能以順利進行，但日本一直對於中華民國採取曖昧的態度。仔細分析宮澤外相的談話，可知其實宮澤並未表示日本承認青天白日旗為國旗，日本依然謹守日中關係正常化後的

---

138 黃天才，《中日外交的人與事—黃天才東京採訪實錄》，頁279。

政策。但中華民國早已向國內宣傳斷航的理由為「捍衛國旗之尊嚴」，若此時未能以「日本讓步，國旗尊嚴已恢復」的條件下復航，不免自相矛盾。因此經過選擇性擷取以及報紙的修改後，宮澤的談話主旨成了日本重新承認青天白日旗為國旗，讓中華民國得以此作為向國內宣傳的基礎，恢復日華間的航空關係。

本文透過《外交檔案》以及《外交史料》，試圖拼湊此次交涉之原貌，並從冷戰格局的角度去探討中華民國、中華人民共和國與日本各方的考量，希冀能提供觀察戰後日華關係的另一種視角。

## 參考書目

### 一、檔案

(一)《外交檔案》，臺北：中央研究院近代史研究所藏。

1. 042.4 90003，〈中日復航〉
2. 042.1 89005-6，〈中日航空〉
3. 042.1 89009-14，〈中日航空〉
4. 042.1 89016，〈中日航空問題參考資料〉
5. 042.1 89018-19，〈中日航空問題參考資料〉
6. 042.1 89020，〈中日航空問題新聞稿、談話記錄等〉
7. 042.1 89031-33，〈中日斷航〉
8. 042.1 89034-35，〈日匪航協與中日斷航〉

(二)《外交史料》，東京：外務省外交史料館藏

1. 03-01-1377，〈大平外相訪中〉。
2. 14-04-203，〈日中航空協定〉。
3. 14-04-204，〈大平外相・中国首腦会談〉。
4. 20-04-1176，〈日中航空協定〉。

## 二、報紙

### (三)《中央日報》

1. 〈華航總經理證實日曾提出無理要求，華航已予嚴厲拒絕〉，1973年5月26日。
2. 〈有關中日航權問題我方提嚴重警告〉，1973年6月7日。
3. 〈旅日僑團聯名刊登廣告，堅持中日航線維持現狀〉《中央日報》，1973年11月13日。
4. 〈檢討日將損害中日航線問題，外交部要有關首長商訂斷航措施〉，1974年4月15日
5. 〈日政府表明尊重我國旗尊嚴，中日航線將可恢復，雙方今簽署同意書〉，1975年7月9日。
6. 〈亞航酒會慶祝成立〉，1975年9月13日。

### (四)《聯合報》

1. 〈我國旅日僑團呼籲，維持中日航空線〉，1973年11月13日。
2. 〈民航技術問題我願與日商討但對重大問題不會讓步〉，1974年1月11日
3. 〈日新外相發表談話希望恢復中日民航〉，1974年7月18日。
4. 〈中日航線昨天復航，華航班機經日飛美〉，1975年8月11日。

### (五)《中國時報》

〈中日復航後華航在日仍受阻礙〉，1975年9月16日

### (六)《自立晚報》

〈日本亞航班機中午飛抵台北〉，1975年9月15日。

(七)《自由時報》

〈中國打壓台日航權談判，未料讓華航獨出風頭〉，2002年2月4日。

(八)《讀賣新聞》

〈日中航空協定を促進〉，1973年5月21日

(九)《每日新聞》

〈中国. 航空協定で新提案〉，1973年8月23日。

(十)《產經新聞》

〈日中航空協定 日本案きまる〉，1973年10月28日。

### 三、專書

1. 何思慎，《擺盪於兩岸之間—戰後日本對華政策》，臺北：東大圖書，1997。
2. 李恩名，《轉換期の中国.日本と台湾：一九七〇年代中日民間經濟外交の経緯》，東京都：御茶の水書房，2001。
3. 馬樹禮，《使日十二年》，臺北：聯經出版社，1997。
4. 黃天才，《中日外交的人與事》，臺北：聯經出版社，1995。
5. 黃自進訪問、簡佳慧記錄，《林金莖先生訪問記錄》，臺北：中央研究院近代史研究所，2003。
6. 黃居正，《國際航空法的理論與實踐》，臺北：新學林出版社，2006。
7. 臧士俊，《戰後日、中、台三角關係》，臺北：前衛出版社，1997。

#### 四、論文

1. 黃自進，〈「和平憲法」下的日本外交：吉田茂「經濟立國」的戰略思想(1946—1954)〉，收錄於黃自進主編，《近現代日本社會的蛻變》，(臺北：中央研究院人文社會科學研究中心「亞太區域專題中心」，2006)，頁693-742。
2. 浦志直道，《日中建交與日台航線的變動(1972-1975)-日本因素》，臺北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2004。
3. 徐年生 (徐宏馨)，〈戦後の日台関係における日華議員懇談会の役割に関する研究1973-1975〉《ジュニア・リサーチ・ジャーナル》10(日本，北海道大學，2004)，頁123-151。
4. 徐宏馨，〈日本吉田内閣期中國政策的原點—以「等距離外交」爲探討對象〉《國史館學術期刊》18(新店，2008.12)，頁165-187。
5. 清水麗，〈日台航空路断絶の政治過程〉，《問題と研究》25.6(1996.3)，頁78-92。

## The Bilateral Negotiations of Airline after Japan and the Republic of China Broke off Diplomatic Relations, 1972-1975

Kuan-Jen Chen

(Graduate student, Department of History, National Chengchi University)

After the Republic of China withdrawn from the United Nations in 1971, Japan broke off diplomatic relations immediately in 1972 and established diplomatic relations with the People's Republic of China. But under the Japanese diplomatic policy—"The separation of politics and economics", the Republic of China and Japan still maintained the pragmatic relations such as trade and aviation. Since Freedoms of the air became new national symbolization in the 20th century, the People's Republic of China constantly emphasizes, that Taiwan is their territory. At the same time, the Republic of China also seeks its national recognition in the world. Therefore, the Freedoms of the air are full of political meaning. The government of People's Republic of China is reluctant to accept the pragmatic relations between Japan and the Republic of China, because it wants to emphasize that Taiwan is an integral part of their territory. As a result, when Beijing concluded with Japanese government, simultaneously, the People's Republic of China also asked Japan to break off any pragmatic relations with the Republic of China. Therefore, after the People's Republic of China and Japan established diplomatic relations, the question of aviation became a diplomatic battlefield between Taipei and Beijing in Japan. This essay will use the archives in

Taiwan and Tokyo, and use the approach of the Republic of China as a base in order to explain the pattern of making strategic decisions in the Republic of China. The aim of this essay is to re-understand the bilateral negotiations after Japan and the Republic of China broke off diplomatic relations.

**Key words: Japan and the Republic of China broke off diplomatic relations, The airline between Japan and the Republic of China, The normalization of the diplomatic relations between Japan and People's Republic of China, The Freedoms of the air**